

УДК 328.1+303.446

Коваленко А. А.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПОЛІТОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

У статті розглядаються основні характеристики і проблеми реалізації принципу політичної відповідальності виконавчої влади в різних політичних системах, а також: фактори, що впливають на характер відповідальності виконавчої влади.

Серед різноманітних критеріїв, які можна застосовувати в процесі оцінювання характеру здійснення виконавчої влади в державі та визначення її як авторитарно організованої чи конституційно демократичної, є, безумовно, проблема відповідальності виконавчої влади. Загальна тенденція, яка виділяється в процесі наукового політологічного аналізу, дає можливість зафіксувати, що ступінь відповідальності виконавчої влади та можливості здійснення політико-правового контролю за її діяльністю — це характерні риси будь-якої демократично організованої державної влади. Авторитарним політичним системам властиве не лише самозамкнення виконавчої гілки держави, а й відсутність дієвих механізмів, які б дозволили реалізувати принцип відповідальності органів виконавчої влади за здійснювану ними управлінську діяльність. Однак, застосувавши поняття відповідальності, треба одразу ж зауважити таке: у межах здійснюваного дослідження варто розглянути не конкретні політичні та правові механізми, що закріплені в конституціях та інших законодавчих актах різних держав і забезпечують можливість контролю за діями органів виконавчої влади, а сам характер цієї відповідальності, який може

змінюватися (як за об'єктивним, так і за суб'єктивним складом) залежно від багатьох властивостей політичної системи суспільства та способів організації державної влади.

Отже, специфічною ознакою конституційних демократій є те, що виконавча влада є відповідальною за свою діяльність не лише перед офіційним главою цієї гілки влади, а й перед законодавчою владою та всім суспільством, яке може впливати на процеси організації та функціонування виконавчої влади. При цьому зазначений вплив здійснюється у більшості випадків не в граничних формах політичних конфліктів, а в мирному конституційно-правовому порядку. У демократичних політичних системах можливості впливу на виконавчу владу з боку суспільства не обмежуються лише періодичними виявленнями виборців, оскільки в них створюється та діє низка структур, які дають можливість доводити до виконавчих органів інтереси різних груп громадянського суспільства і відстоювати ці інтереси в законному порядку. Так само, як і висунення оцінок діяльності тих чи інших представників виконавчої влади у ЗМІ, їх критика чи підтримка політичними партіями, громадськими організаціями, суспільними руха-

ми як невід'ємними складовими сучасного громадянського суспільства, може суттєво впливати на перспективи їх подальшої кар'єри в структурах виконавчої влади.

Таким чином, виконавча влада в політичних системах демократичного типу завжди обмежується в своїй діяльності принципом відповідальності. Звичайно, конкретні межі цієї відповідальності можуть бути не завжди прописані на законодавчому рівні, а в широких верствах суспільства може бути відсутнім повне розуміння того, як, коли і за що це суспільство може висувати свої претензії до органів виконавчої влади, і в тому числі до її вищих посадових осіб. Однак у цій ситуації важливим є не стільки рівень поінформованості членів суспільства, скільки наявність переконання в тому, що в разі порушення будь-яким представником виконавчої влади покладених на нього правових зобов'язань, його можна буде завжди притягнути до відповідальності.

Коли ж ідеться про політологічний аналіз політичних систем авторитарного типу, можна наголосити на суттєвій редукції принципу відповідальності в політичній та організаційній діяльності виконавчої влади. По-перше, самі правові норми, що діють у цих політичних системах, не передбачають встановлення для інститутів громадянського суспільства чи окремих громадян законних можливостей оскаржувати дії виконавчих органів чи вимагати від них пояснень щодо тих чи інших рішень. По-друге, сама виконавча влада, яка за цих умов має в своїх руках надзвичайно сильні механізми впливу на інші гілки державної влади, формує таку односпрямовану систему взаємовідносин із суспільством, коли вона може вимагати від членів цього суспільства чого завгодно і при цьому діяти як завгодно, не маючи жодної відповідальності за здійснювані нею дії. Що ж до останньої тези, то треба зауважити, що відсутність зворотного впливу на виконавчу владу з боку суспільства в політичних системах авторитарного типу, тобто безвідповідальність виконавчої влади перед суспільством, не означає, що цей принцип не діє всередині самої виконавчої влади. По суті, авторитарна виконавча влада при зниженні (чи повній відсутності) відповідальності перед суспільством характеризується її гіперболізацією на внутрішньому рівні. Це дає можливість пояснити такі властивості авторитарної виконавчої влади, як жорсткий ієрархізм, майже повна відсутність реординаційних зв'язків, домінування відносин субординації над координацією, бюрократизм, ускладнення внутрішньої структури, організаційна неефективність тощо.

Однак, крім цих двох граничних варіантів (безвідповідальність виконавчої влади перед

суспільством та налагоджена система контролю над її діяльністю), ми знаходимо ще цілу низку проміжних стадій. Так, наприклад, вже сам характер стратифікації суспільства (за рівнем добробуту, правової культури, політичних орієнтацій тощо) зумовлює те, що різні суспільні групи мають різний вплив на діяльність виконавчих органів. З іншого ж боку, навіть за умови існування найдемократичнішої системи органів виконавчої влади різні посадові особи можуть уникати відповідальності за свої дії шляхом цілеспрямованого формування вигідної їм суспільної думки. Більше того, в деяких випадках можливості органів виконавчої влади чинити вплив на суспільство, законодавчу та судову владу є настільки значними, що в політичній науці застосовується таке поняття, як «конституційна диктатура».

Фактично, як доводять політична теорія та практика процесів здійснення державної влади, на можливості контролю за діяльністю виконавчої влади та повнотою реалізації принципу відповідальності впливають такі три групи факторів: характер самої конституційної системи (маємо ми справу з президентською, парламентською чи змішаною формою правління); ступінь розвитку системи партійного представництва та сила законодавчої влади. Проаналізуємо ретельніше зазначені чинники.

У класичних парламентарних системах, наприклад, у Великій Британії чи Німеччині, до верхівки виконавчої влади належать глава держави, прем'єр-міністр (канцлер) та уряд. Серед усіх перелічених вище органів найбільші виконавчі повноваження зосереджені в руках прем'єр-міністра, тоді як глава держави, яким може бути президент або монарх, виконує здебільшого лише формальні, консультативні чи церемоніальні функції, виступаючи своєрідним символом держави та єдності народу [1]. Наприклад, статтями 59 та 60 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини передбачені такі функції Федерального президента: він представляє Федерацію у міжнародно-правових відносинах, укладає від імені Федерації угоди з іноземними державами, акредитує та приймає послів, призначає та звільняє з посад федеральних суддів, федеральних чиновників, офіцерів та унтер-офіцерів [2].

Так само глава держави не має права призначати прем'єр-міністра, який дістає свою посаду залежно від результатів виборів до органів законодавчої влади. У випадку двопартійної системи ця посада автоматично переходить до представника тієї партії, яка отримала чи має більшість місць у парламенті. Якщо ж ідеться про поліпартійну систему, то в разі смерті прем'єр-міністра

чи його добровільної відставки глава держави може виносити рішення щодо висування на цю посаду одного з кількох можливих претендентів. Але, знову ж таки, лише за тієї умови, що цю кандидатуру підтримає більшість депутатів законодавчого органу. Отже, в парламентській системі прем'єр-міністр визначає склад уряду, вирішує питання його внутрішньої структури та організації, ухвалює важливі урядові рішення, формує керівні органи системи державної служби тощо. Відповідно до цього кола делегованих йому повноважень, прем'єр-міністр та інші члени уряду (міністри) несуть відповідальність насамперед перед законодавчим органом та виборцями за обрану ними стратегію та успішність управління суспільними справами. Як приклад конституційного закріплення цього принципу відповідальності можна навести положення статті 65 Основного Закону ФРН: «Федеральний канцлер визначає основні напрями політики і несе за них відповідальність. В межах цих основних напрямів кожен федеральний міністр самостійно і під власну відповідальність веде справи своєї галузі» [3].

Такий механізм відповідальності виконавчої влади може бути окреслений поняттям «взаємовідносини довіри» [4]: коли законодавчий орган довіряє виконавчій владі, прем'єр-міністр та члени уряду зберігають свої посади, але тількино виконавча влада втрачає цю довіру (за будь-яких причин), уряд подає у відставку та замінюється новим. У деяких випадках цей процес супроводжується необхідністю проведення нових виборів до законодавчого органу чи реструктуризації сил усередині законодавчої влади (утворення нових коаліцій чи альянсів серед парламентських партій) з метою формування нового уряду, який би задовольняв парламент і мав підтримку більшості.

На перший погляд, здається, що такий механізм відповідальності виконавчої влади є найбільш демократичним, оптимальним та ефективним варіантом: шляхом безпосередньої участі у вільних, рівних та загальних виборах народ обирає представників до законодавчого органу, який, у свою чергу, формує уряд і контролює його діяльність. Проте насправді існують і певні критичні аргументи щодо цієї моделі реалізації принципу відповідальності. Так, зокрема, глава виконавчої влади (канцлер, прем'єр-міністр) обирається не всенародно, а лише частиною політичних сил, які підтримує тільки певна частина виборців (що частіше є тим меншою, чим більшою є кількість партій, представлених у парламенті). На противагу цьому, у президентських системах глава виконавчої влади обирається шляхом всенародного референдуму на певний,

визначений у конституції термін і тому здобуває право поєднувати у своїх руках функції, які в парламентських системах є розподіленими, тобто повноваження глави держави і глави виконавчої влади. Для цього йому зовсім не обов'язково мати великий досвід попередньої парламентської чи урядової діяльності (хоча в більшості випадків він цей досвід має) та постійно вести переговори із законодавчим органом щодо віднайдення взаємоприйняттого компромісу.

Таким чином, саме в президентській системі реалізується принцип прямої відповідальності виконавчої влади перед електоратом, а не опосередкованої, коли проміжною ланкою між виконавчою владою і народом виступає орган законодавчої влади. Але така пряма відповідальність президента перед народом іноді породжує конфлікти між ним і законодавчим органом, який так само, як і глава виконавчої влади, обирається шляхом всенародних виборів. Зрозуміло, що виникнення цього конфлікту при парламентських системах є малоймовірним, оскільки членами уряду стають представники від законодавчого органу влади.

Прикладом мішаної системи організації державної влади може виступити П'ята республіка у Франції. Принцип обрання президента шляхом прямих загальних виборів було закріплено 1962 року, тобто через чотири роки після встановлення режиму П'ятої республіки. Загальні президентські вибори, які вперше відбулися 1965 року, фактично забезпечують президентові демократичну легітимність, рівну легітимності Національних зборів. У статті 6 Конституції Французької Республіки зазначається: «Президент Республіки обирається на сім років прямим загальним голосуванням». З цієї причини й обсяг політичної влади президента є досить значним. Маючи традиційні повноваження глави держави та глави збройних сил (стаття 15), він може також головує на засіданнях Ради міністрів (стаття 9), призначати прем'єр-міністра (стаття 8), розпускати Національні збори (стаття 12), звертатися до Конституційної ради щодо перевірки конституційності законів, виносити законопроекти на референдум (стаття 11), здійснювати виняткові повноваження в разі виникнення кризових ситуацій (стаття 16). Однак характерною рисою змішаної французької системи є те, що хоча прем'єр-міністр і призначається президентом, але відповідальність він несе винятково перед законодавчим органом [5]. При цьому надзвичайний інтерес становлять положення, які містяться у статтях 48 та 49 французької Конституції. Так, відповідно до змісту частини другої статті 48, принаймні одне засідання на тиждень спеціально резервується для

запитань членів парламенту та відповідей уряду, а згідно зі статтею 49 прем'єр-міністр після обговорення в Раді міністрів ставить перед Національними зборами питання про відповідальність уряду у зв'язку з його програмою чи загальнополітичною декларацією (прем'єр-міністр може також поставити перед Національними зборами питання про відповідальність уряду у зв'язку з голосуванням щодо конкретного проєкту). Якщо Національні збори ухвалюють негативну резолюцію чи не погодяться з програмою уряду або загальнополітичною декларацією, то прем'єр-міністр зобов'язується звернутися до президента із заявою про відставку. Результатом такої тісної співпраці виконавчої та законодавчої гілок влади є надання уряду права (стаття 38) звертатися до парламенту з проханням про делегування йому повноважень шляхом видання ордонансів здійснювати заходи, які належать до сфери компетенції законодавчої влади.

Таким чином, змішана система передбачає й відповідний розподіл відповідальності всередині виконавчої влади: президент є відповідальним перед народом (хоч, як доводить політико-правовий досвід багатьох пострадянських країн, ця відповідальність може носити надзвичайно аморфний характер), а уряд і прем'єр-міністр відповідальні перед президентом (частина 2 статті 113 Конституції України) і перед законодавчим органом [6].

Як було визначено на початку аналізу, другим важливим чинником, що впливає на характер виконавчої влади, є організація та спосіб функціонування в країні партійної системи. При цьому вагому роль відіграють такі фактори: а) кількість партій: ідеться про домінуючу партійну систему, як, наприклад, в Індії, коли вся реальна влада сконцентрована в руках однієї партії, або про двопартійну систему (США, Велика Британія), коли обидві партії мають приблизно рівні шанси на успіх у виборців, або про мультипартійну систему, коли жодна з партій, як правило, не здобуває на виборах абсолютної представницької більшості (Італія, Україна, Росія); б) можливості досягнення ідеологічного консенсусу між різними партіями; в) рівень внутріпартійної дисципліни (високий — у Великій Британії, відносно високий — у Франції та Італії, відносно низький — у США, низький — в Україні).

Так у країнах з парламентарними системами, де виконавча влада формується тією партією, що здобула більшість, становище уряду визначається, з одного боку, значно вищими можливостями щодо ведення управлінської діяльності (підтримка чи тісна співпраця із законодавчою владою у більшості випадків позбав-

ляють виконавчу владу можливості скаржитися на відсутність необхідного законодавчого забезпечення), а з іншого — значно вищим ступенем відповідальності за свої прорахунки як у зовнішній, так і внутрішній політиці, оскільки ця відповідальність лежить винятково на уряді. В усіх інших випадках відповідальність за діяльність виконавчої влади може покладатися лише на президента або лише на уряд, або розподілятися між президентом та урядом. У двох останніх випадках, особливо коли кількість партій є обмеженою, виконавча влада може постати перед серйозною проблемою узгодження інтересів усередині самої партії.

Говорячи про ступінь міжпартійної конфронтації у партійній системі тієї чи іншої країни, насамперед треба підкреслити, що наявність в ній партій тоталітарного типу (наприклад, комуністичних, фашистських чи націонал-радикальних) спричиняє суттєве звуження поля політичного маневру, яке залишається виконавчій владі. Для змішаної системи це означає, що уряд, маючи обмежені можливості щодо ефективної реалізації виконавчої діяльності (наприклад, у разі блокування законодавчим органом дій і пропозицій уряду шляхом неприйняття необхідних законопроектів до розгляду, затягування з прийняттям законів тощо), несе повну відповідальність перед президентом (Україна) чи законодавчою владою (Франція). Така диспропорція між обсягом реальних можливостей впровадження власної виконавчої діяльності та обсягом відповідальності може поставити виконавчу владу в ситуацію, коли заради самозбереження ця влада взагалі припинить будь-яку активну діяльність або діятиме лише в тих секторах, де не виникатиме приводу для суперечок між виконавчою владою і законодавчою або між виконавчою владою і президентом (у випадку, коли президент формально не визначається в конституції як глава виконавчої влади). Цю ситуацію можна трактувати як хворобу іммобілізму виконавчої влади. Ця хвороба стає вкрай небезпечною, коли держава перебуває у транзитивному стані.

Чинником впливу партійної системи на характер діяльності виконавчої влади є рівень внутріпартійної дисципліни. Перш за все це має значення для двопартійних систем. Відносно низький рівень партійної дисципліни може спричинити таку ситуацію, коли виконавча влада втратить підтримку власної партії в законодавчому органі не через велику кількість помилок у своїй діяльності, а через суто внутріпартійні конфлікти. Ця загроза стосується не лише парламентської системи, а й президентської. Скажімо, у США традиційний внутріпартійний

розподіл у демократичній та республіканській партіях на ліберальне та консервативне крило часто призводить до того, що президент від однієї партії шукає підтримки в Конгресі у представників не власної, а опозиційної партії.

Останнім чинником, який визначає характер відповідальності виконавчої влади, є рівень розвитку парламентаризму. Певним чином ми вже торкалися проблеми відповідальності виконавчої влади перед законодавчою, коли йшлося про форми організації державної влади. Тому звернемо увагу лише на те, що розвиток майже всіх країн з політичними системами перехідного типу супроводжується постійними тенденціями до розбудови авторитарної виконавчої влади при загальному зниженні рівня парламентаризму. При цьому характерною рисою багатьох пострадянських республік є те, що формальне вилучення президента зі структури виконавчої влади не позбавляє його низки надзвичайно вагомих повноважень щодо впливу на функціонування цієї гілки влади [7]. Наприклад, хоч у частині 1 статті 111 Конституції РФ і міститься положення про надання законодавчим органом згоди на призначення прем'єр-міністра, але в тій самій статті зазначається, що в разі потрібного відхилення представлених президентом кандидатур, прем'єр-міністр все одно призначається президентом, а законодавчий орган розпускається [8]. Внаслідок цього досить часто складається ситуація, коли виконавча влада діє не в інтересах народу, що служило б підставою для відповідальності за прорахунки в управлінні та загальну недієздатність уряду, а в інтересах особи, яка завдяки своєму конституційному становищу майже не несе відповідальності за діяльність уряду. Подібний дуалізм у системі організації виконавчої влади, як пише Л. Окуньков [9], призводить до того, що часто просто неможливо встановити суб'єкт відповідальності за ті чи інші стратегічні рішення виконавчої влади. При цьому хоча наявність певного центру, що інтегрує зусилля всіх гілок державної влади, «сприяє оптимізації взаємодії всіх сфер життєдіяльності державного механізму» [10] і може бути витлумачена як шлях до створення міцної держави, але якщо цей «центр» є «політично безвідповідальним» [11], тоді замість міцної демократії ми маємо міцний авторитарний режим.

Водночас, говорячи про відповідальність виконавчої влади, не треба плутати її з незаконністю, оскільки остання полягає лише в тому, що органи виконавчої влади зобов'язуються у своїх діях керуватися лише законом (це загальновідомий принцип пріоритету закону) і не мають права втручатися у сферу громадянських прав, не маючи на те законних повноважень [12]. Але цілком очевидно, що формально діючи винятково в межах дозволеного законом, виконавча влада може не виконувати всіх тих обов'язків, які на неї покладаються як на одну з гілок державної влади. Наприклад, в Україні ми часто стаємо свідками того, що виконавча влада зволікає із своєчасним виданням правових актів, які покликані забезпечувати реалізацію законів, не виділяє необхідних матеріально-фінансових засобів для реалізації закону, не здійснює весь комплекс організаційно-управлінських заходів відповідно до закону, не контролює результатів дії законів тощо. Внаслідок цього, маючи у багатьох випадках належну законодавчу базу, ми реально стикаємося з тим, що ці закони не виконуються ані на державному, ані на місцевому рівнях. Тому в контексті розбудови ефективної системи державної влади, особливо коли йдеться про створення виконавчої вертикалі влади, яка відповідає концепції демократичної, правової та соціальної держави, ми не можемо не звертати уваги на загальнометодологічні проблеми, пов'язані з реалізацією у виконавчій діяльності цілої низки засадничих принципів, серед яких одне з центральних місць посідає принцип відповідальності.

Тут ми намагалися представити лише ті специфічні риси, ті проблеми, що виникають у зв'язку з реалізацією цього принципу за різних політико-правових обставин (у випадку різних форм правління, різних партійних систем), та ті чинники, що впливають на характер відповідальності виконавчої влади. При цьому звернення до світового політико-правового досвіду та створення відповідальної ефективно функціонуючої системи виконавчої влади видається не лише доречним, а й необхідним, оскільки тепер ми маємо цілком об'єктивну можливість побачити на практиці інших держав, як діє та чи інша модель і як вирішуються проблеми, з якими стикається виконавча влада за різних політичних обставин.

1. Конституционное право. (Под ред. А. Е. Козлова).— М., 1996.— С. 275.
2. Конституции государств Европейского Союза. (Под ред. Л. А. Окунькова).— М., 1997 — С. 198.
3. Там само.— С. 200.
4. Government and Politics. An Introduction to Political Science, (ed. by A. N. Dragnich, J. C. Wahlke).— N.Y., 1966.— P. 595.
5. Платон Ф. Исполнительная власть в Пятой Французской

- Республике. Логика и интерпретация // Президент—правительство—исполнительная власть. — М., 1997. — С. 60—61.
6. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации—М., 1997 — С. 556.
7. Коментар до Конституції України.— К., 1996.— С. 252.
8. Конституция Российской Федерации. Комментарий. (Под ред. Б. Н. Топорнина).— М., 1994 — С. 482—483.

9. Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика.— М, 1996.— С. 79—81.
10. Корнійчук О. Т. До питання про інститут Президента України // Правова система України: теорія і практика.— К., 1993,—С. 178.
11. Тихонова Є. А. Проблеми розвитку парламентаризму в Україні // Державно-правова реформа в Україні.— К., 1997.— С. 179.
12. Исполнительная власть в Российской Федерации. (Под ред. А. Ф. Ноздрачева, Ю. А. Тихомирова).— М, 1996.— С. 15.

A. A. Kovalenko

THE RESPONSIBILITY OF THE EXECUTIVE: COMPARATIVE POLITICAL ASPECTS

The paper considers specific features and problems in realising the principle of political responsibility of the executive in different political systems as well as the factors shaping the character of responsibility of the executive.